

Uniwersytet Wrocławski

"Klasa urzędników jest rodzajem raka społecznego, który rozrasta się kosztem zdrowego organizmu i - jak rak - zabije go, jeżeli się nie położy tamy jego rozwojowi"

Przygotował:

Grzegorz Warecki

Wrocław 2007

Tematem tego referatu będzie analiza wzrostu liczby urzędników, dlatego też na wstępie chciałbym przytoczyć cytaty z książki pt. „Sto zabobonów” prof. ojca Józefa Innocentego Maria Bocheńskiego: „Aby ukryć pasożytniczy charakter swojej klasy, urzędnicy szerzą zabobony, mówiące o „państwie”, „władzy”, „klasie” itp., podczas gdy chodzi w rzeczywistości o nic innego niż o interesy ich klasy. Urzędnicy mają bowiem naturalną skłonność do mnożenia się jak króliki. Aby zapewnić posady swoim kuzynom i przyjaciółom, starają się, by ukazywały się coraz nowe ustawy i rozporządzenia. Klasa urzędników jest rodzajem raka społecznego, który rozrasta się kosztem zdrowego organizmu i - jak rak - zabija go, jeśli się nie położy tamy jego rozwojowi. Obalenie zabobonów szerzonych przez urzędników jest warunkiem przynajmniej częściowego uwolnienia społeczeństwa od wyzysku”¹.

Moje stanowisko w tym temacie jest całkowicie zbieżne ze stanowiskiem prof. Bocheńskiego. Uważam, że rosnąca liczba stanowisk urzędniczych jest nie tylko nie potrzebna, ale i zagraża efektywnemu rozwojowi ekonomicznemu. Należałoby się zastanowić także co jest przyczyną, powodem rozrostu aparatu biurokratycznego. Z pomocą przychodzi ekonomista Henri Fayol tłumacząc to zjawisko na przykładzie biurokracji francuskiej. Każdy książę (prezydent, premier) chciałby mieć swoich paziów (kancelaria), a paziowie z kolei urzędników różnych rang w różnych specjalizacjach i dziedzinach (doradcy)². Należy pamiętać więc, że biurokracja istniała zawsze i zawsze zachowywała się w ten sam sposób – rosła.

Dlaczego więc tak trudno ograniczyć biurokrację? Przecież wystarczyłoby wydać rozporządzenie likwidujące znaczną część stanowisk. Jak okazuje się jednak jest to niemożliwe. Francuski polityk Andre Malraux pisał, że tak trudno jest się pozbyć biurokratów, ponieważ należą oni najprawdopodobniej do narodowych zabytków³. Czy chodzi więc tu o sentyment do istniejących od lat urzędów?

Jeżeli więc jest to zjawisko tak dostrzegalne i tak powszechne powinno więc rządzić nim jakaś systematyka, jakieś prawo określające jeśli nie ilościową to przynajmniej jakościową stopę wzrostu stanowisk mało produktywnych, czyli biurokratycznych. Okazuję się, że jest. Nosi ono nazwę Prawo Parkinsona.

Cyril Northcote Parkinson (ur. 30 lipca 1909 w Durham, zm. 9 marca 1993) – brytyjski historyk, pisarz, doradca konserwatywnych rządów Wielkiej Brytanii, był twórcą prawa o rozroście biurokracji. Stwierdził on, że praca urzędników rozszerza się wprost proporcjonalnie do czasu wyznaczonego do jej wykonania, a tym samym zwiększa się ilość samych pracowników. Oznacza to,

¹ J. I. M. Bocheński, *Sto zabobonów*, Kraków 1994, s. 131.

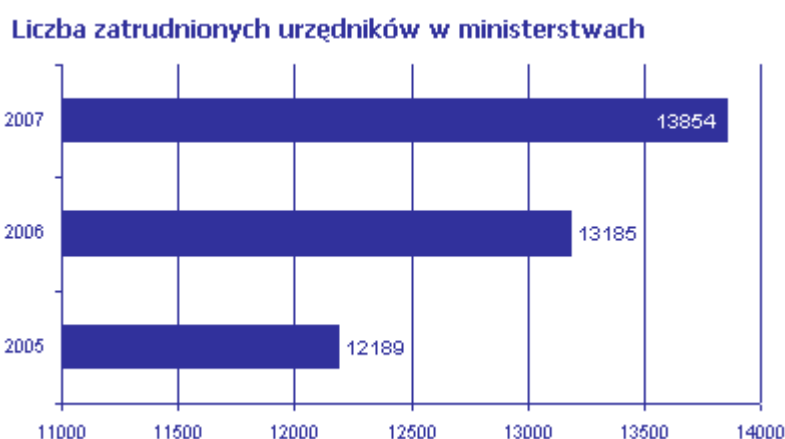
² Przykład został zaczerpnięty z M. Zieliński, G. Pawelczyk, *Biurotwór złośliwy*, „Wprost”, nr 1095/ 2003, s. 26.

³ Przykład został zaczerpnięty z Zieliński, G. Pawelczyk, *Biurotwór złośliwy*, op. cit., s. 27.

że wzrost biurokracji jest w pełni niezależny od ilości zadań, jakie administracja ma do wykonania. Jeśli więc urzędnik czułby się przepracowany (wszak praca rozrosła się do gigantycznych rozmiarów wskutek ogromnej ilości wolnego czasu) to pierwsze o czym pomyślałby to zatrudnienie dodatkowego pracownika. Jednak taki pracownik w krótkim czasie stałby się współpracownikiem, a to byłoby bardzo ryzykowne, ponieważ nowy urzędnik mógłby okazać się zdolniejszy i odebrać mu szansę awansu. Dlatego optymalnym rozwiązaniem dla takiego przepracowanego biurokraty jest zatrudnienie dwóch młodszych ludzi, którzy współzawodnicząc ze sobą, uznawaliby wyższość pierwszego na dłuższą metę. Wynikiem tego jest zwiększenie liczby pracowników do trzech, czasem czterech lub więcej, nie jest to przecież istotne, ważne przecież, aby „odciążyć” biurokrata, a jego władza była niezachwiana. Na dowód słuszności swojego prawa Parkinson przytoczył przykład zaczerpnięty z przeszłości. Mianowicie zatrudnienie urzędników w brytyjskiej administracji rządowej, konkretnie w ministerstwie do spraw kolonii, wynosiło 372 osoby w 1935 roku i systematycznie rosło do 1661 osób w 1954r. podczas gdy posiadłości kolonialne Wielkiej Brytanii nie rosły w tym okresie, a wręcz kurczyły się⁴.

Problem wzrostu biurokracji i jego skale najlepiej jest jednak rozpatrzeć na własnym podwórku, czyli w Polsce.

Analizę polskiej biurokracji najlepiej jest zacząć od jej zwierzchników, od góry, czyli od pracowników ministerstw. Jak szybko rozrasta się aparat i jak, pomimo „szczerych” chęci, niemożliwe jest ukrócenie procedury produkowania stanowisk, może świadczyć fakt, że nawet podczas rządów partii realizującej (lub udającej, że realizuje) swój program taniego państwa liczba urzędników ministerialnych wzrosła o ponad półtora tysiąca.



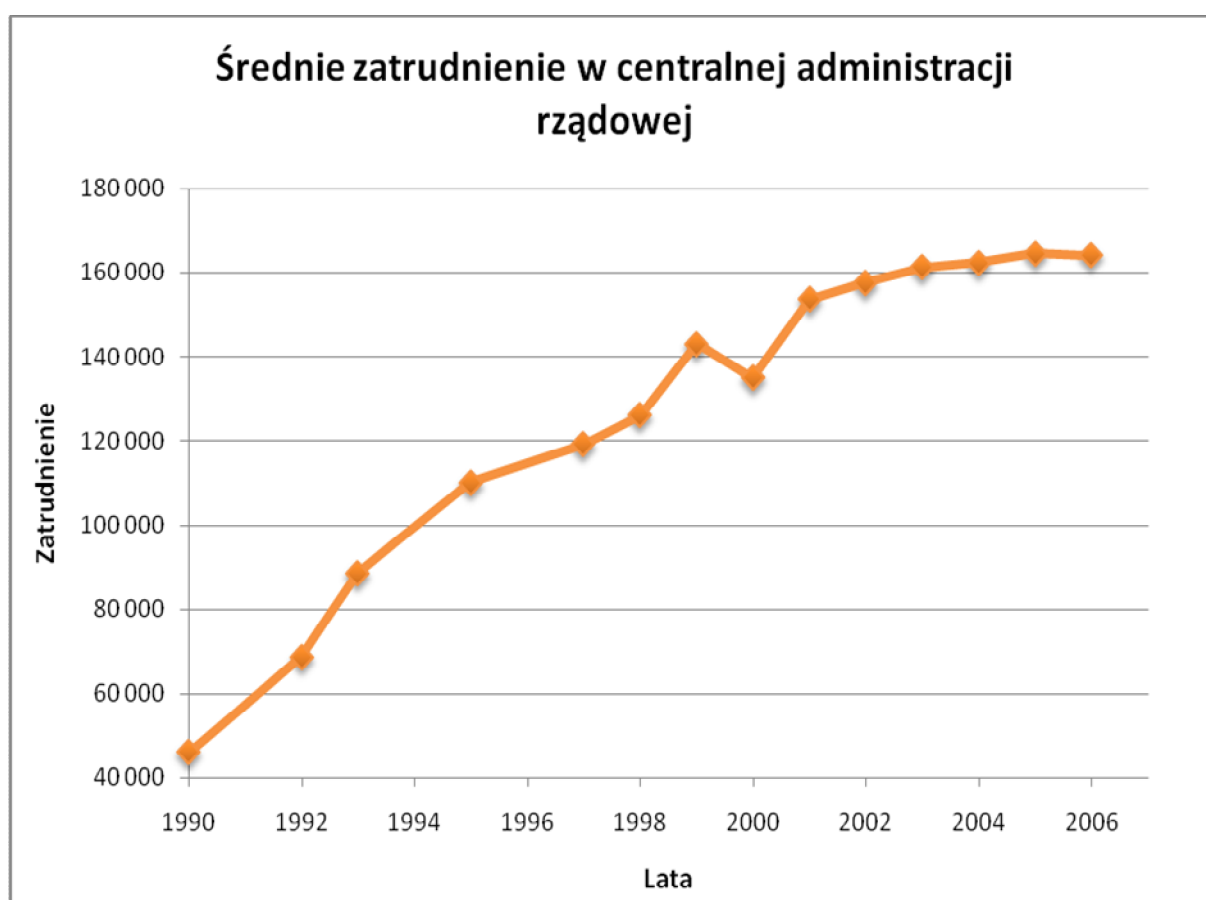
Źródło: Money.pl na podstawie danych z ministerstw

Nie oznacza to wcale, że rozwój administracji centralnej jest domeną tylko partii Pis. Wystarczy cofnąć się o kilka lat, aby zobaczyć jak szybki był wzrost liczby stanowisk urzędniczych

⁴ K. Predecki, Bezdroża biurokracji.

(spowodowany także transformacją ustroju i uniezależnieniem się od Rosji). W 1990 roku kancelaria Prezydenta liczyła 193 etaty, natomiast w 1997 było ich już 466. To samo zjawisko miało miejsce w kancelarii Sejmu; w 1990 r. było tam 649 pracowników, a 1997 r. już 1619. Warto wiedzieć także, że w 1938 r., kiedy komunikacja ze światem nie była tak prosta jak dziś (fax., Internet) obie kancelarie liczyły po 40 pracowników⁵.

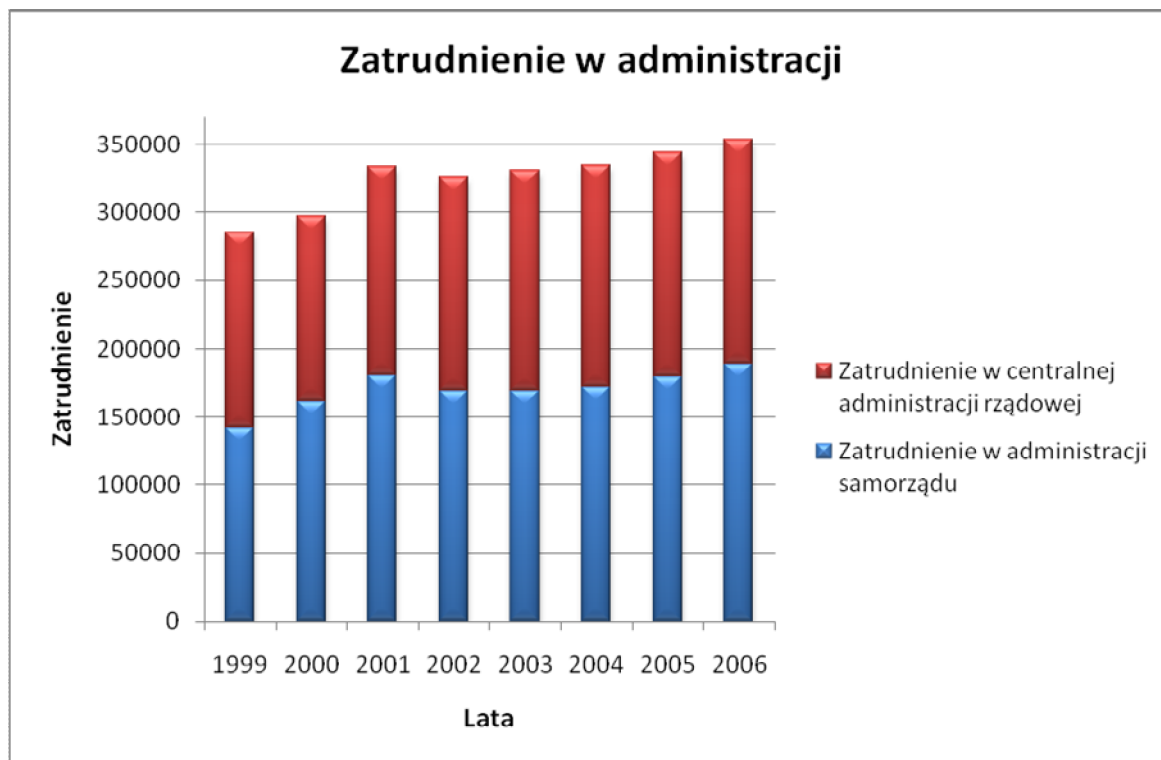
Gdyby jednak rozwój administracji, oczywiście ten ilościowy, a nie, niestety, jakościowy, zatrzymał się na szczeblu ministerialnym, można byłoby go jeszcze zaniedbać w prawie 40 mln państwie. Jak to jednak często bywa, za przykładem góry szły (i idą) coraz to niższe urzędy. Aby jednak nie rzucać słów na wiatr, przedstawiam dane zaczerpnięte z „Roczników statystycznych” GUS-u odnośnie samej administracji centralnej⁶:



⁵ W. Kieżun, *Polska biurokratów*, „Nowy Dziennik”, 2 maj 2000.

⁶ GUS, *Roczniki statystyczne*.

Nie inaczej dzieje się także na stopniu administracji samorządowej. Wszystko rośnie w oczach, niestety w tym mało pozytywnym aspekcie. Jak mają się do siebie administracja centralna i samorządowa można przedstawić za pomocą wykresu:

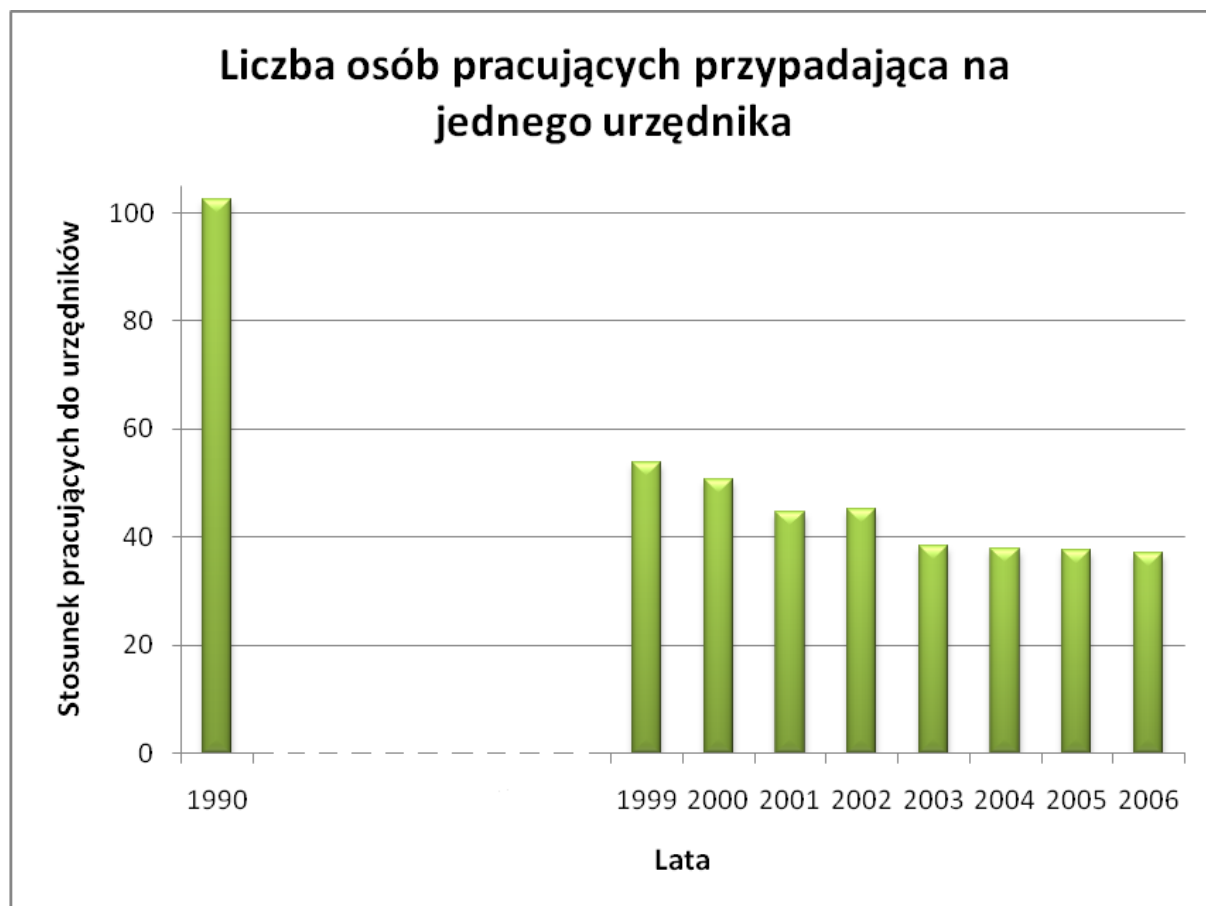


Ciekawe jest to, że proporcja wielkości zatrudnienia w centrali w stosunku do zatrudnienia w samorządowym terenie ulegała dużym wahaniom i w 1990 roku wynosiła 0,49 i stopniowo rosła, aby osiągnąć swoje apogeum w 1999 r., czyli w roku w którym w życie weszła reforma administracyjna ustanawiająca liczbę województw na 16. Następnie proporcja ta miała tendencję spadkową i w 2006 wyniosła około 0,87. Dokładniejsze dane przedstawiam w tabeli⁷:

Rok	1990	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Proporcja	0,49	1,00	0,83	0,85	0,93	0,95	0,94	0,92	0,87

⁷ GUS, *Roczniki statystyczne*.

Najlepiej jednak skalę zjawiska nadmiernego rozrostu biurokracji przedstawi inna statystyka, a mianowicie liczba osób pracujących przypadająca na jednego urzędnika. W 1990r. stosunek ten wynosił około 102, natomiast w 2006 już tylko 37⁸:



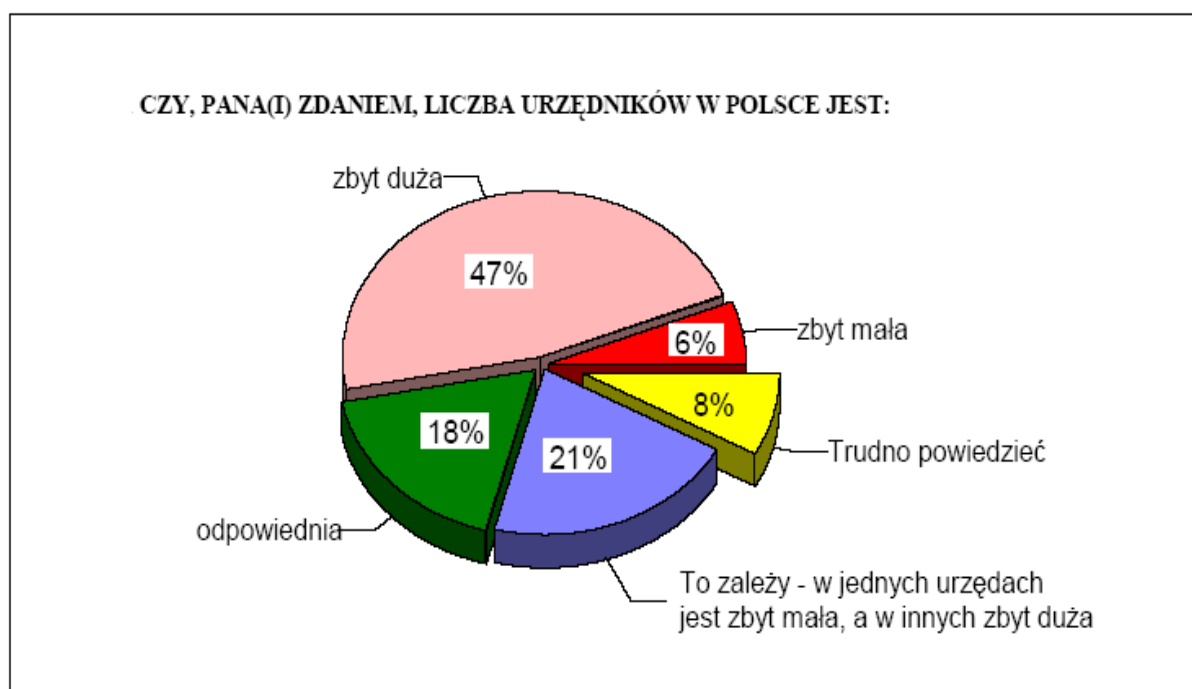
Wykres ten najlepiej uwidacznia tendencje na rynku pracy. Coraz mniej jest stanowisk produkcyjnych, a coraz więcej decyzyjnych. Na szczęście wydaje się mało prawdopodobne, aby proporcja pracujących do biurokratów miał jeszcze zmaleć. Po pierwsze wykres pokazuje, że stosunek ten osiągnął poziom stały (w ciągu czterech lat pomimo zmian ekip rządzących nie uległ praktycznie zmianom). Po drugie raczej niemożliwe jest, aby jakakolwiek gospodarka mogła utrzymać jeszcze większą liczbę posad nie dających realnego przychodu bez wzrostu etatów produkcyjnych.

Z danych wyłączyłem pracowników ZUS-u oraz administrację wojska i służby zdrowia, nie dlatego, że tam wzrost był mniej znaczący (dla porównania w latach 1990 – 2002 liczba zatrudnionych w ZUS wzrosła z 21,0 tys. do 46,7 tys), ale ponieważ chciałem skupić się na urzędach podejmujących bezpośrednie decyzje spowalniające lub przyspieszające rozwój gospodarczy.

⁸GUS, *Roczniki statystyczne*.

Warto jest również przedstawić opinię społeczeństwa na temat ilości i pracy urzędników. W ubiegłorocznym rankingu uczciwości i rzetelności zawodowej na 23 uwzględnione w nim zawody urzędnicy samorządowi – według Polaków – uplasowali się na 17 pozycji, a urzędnicy państwowi wysokiego szczebla zajęli dopiero 21 miejsce (gorzej wypadli tylko politycy i parlamentarzyści)⁹.

Jedynie niespełna co piąty ankietowany (18%) sądzi, że obecnie liczba urzędników w Polsce jest optymalna. Prawie połowa natomiast (47%) twierdzi, że jest ona zbyt duża, a tylko nieliczni (6%) uważają, że w administracji państwowej powinno być więcej urzędników niż obecnie. Co piąty badany (21%) dostrzega w tym kontekście niewłaściwą strukturę zatrudnienia w urzędach, wskazując, że w niektórych liczba urzędników jest zbyt duża, a w innych niewystarczająca¹⁰.



Wydaje się więc, że opinia publiczna odzwierciedla prawdziwy stan rzeczy – urzędników jest po prostu zbyt wielu. Pamiętać jednak należy, że stanowisko społeczeństwa nie zawsze oparte jest na merytorycznych przesłankach, dlatego też w dalszej części spróbuje przedstawić dlaczego zbyt wielka liczba urzędników jest negatywnym zjawiskiem.

Pierwszym powodem dla którego system złożony z ogromnej rzeszy biurokratów i nadmiernego aparatu administracyjnego jest zły, wydaje się być trywialny, ale wcale taki nie jest. Chodzi mi o koszty. Oczywiście jest, że większa liczba posad generuje większą liczbę pensji, a tym

⁹ CBOS, *O uczciwości i rzetelności zawodowej*, marzec 2006.

¹⁰ CBOS, *Aktualne problemy i wydarzenia*, wrzesień 2007.

samym wzrost wydatków. Sprawa jest jednak bardziej skomplikowana. Większe straty powoduje marnotrawstwo i niesprawność działań nieumotywowanych ekonomicznie. Urzędnicy tworzą coraz to bardziej zawile przepisy powodujące zbędne koszty dla wszelkich firm, osób prawnych i fizycznych, wynikające ze zbędnej pracy prawników, a często i księgowych.

Następny powód dla którego biurokracja opóźnia i hamuje rozwój gospodarczy jest związany z samą naturą administracji, która jako twór ogromny i zawły, podejmuje decyzję niezwykle powoli. Nie oznacza to bynajmniej, że decyzje te zawsze są właściwe, przecież winą za błędy ciężko jest obarczyć kogoś konkretnie, a brak odpowiedzialności sprzyja brakowi profesjonalizmu. Idealnym przykładem takiej opieszałości są przetargi publiczne, które to nie dość, że najczęściej trwają w nieskończoność to jeszcze tak są skonstruowane, że wygrywają oferty nie najlepsze, ale „najwłaściwsze”.

Przy nadmiernie rozbudowanej administracji wydaje mi się więc niemożliwe, aby istniała możliwość zachowania ustroju kapitalistycznego. Powód jest prosty, urzędy będą miały zawsze przewagę nad kapitałem, ponieważ to one ostatecznie zdecydują gdzie kapitał zostanie ulokowany. Przedsiębiorca zostanie tak przesterowany przez biurokratów, że decyzja lepsza ekonomicznie zostanie zastąpiona decyzją lepszą pod względem podatkowym. Kapitalista wybierze ten sektor w którym dostanie największe zniżki, a nie ten w którym mógłby znaleźć swoją niszę rynkową. Można więc pokusić się o stwierdzenie, że niewidoczną ręką rynku rządzi biurokracja.

W moim mniemaniu nie ulega wątpliwości również to, że biurokracja w znaczym stopniu stymuluje wzrost podatku, szuka możliwości obciążenia społeczeństwa kolejnymi, a likwidacja istniejących jest sprzeczna z interesem aparatu, przecież czymś musi zarządzać. Zmniejszenie podatków wiązałoby się ze spadkiem interwencjonizmu państwa w gospodarkę, a na to żywy organizm administracji nie mógłby sobie pozwolić.

Dobrym przykładem, na który bardzo często powołują się zwolennicy ograniczenia biurokracji i urzędniczego rozpasania, jest przykład Irlandii. W latach 1980-1986 irlandzka gospodarka rozwijała się w tempie nieznacznie przekraczającym 2% rocznie. Najgorsze było jednak to, że praktycznie straciła zdolność tworzenia nowych miejsc pracy, co więcej zaczęło ich ubywać, a zatrudnienie zmniejszyło się o ponad 5%. Bezrobocie w 1987 r. sięgnęło 17,6%. Walkę z beznadziejną sytuacją jednak udało się wygrać, ponieważ zauważono problem ogromnej liczby urzędników i od redukcji ich stanowisk rozpoczęto naprawę. Zrobiono to z takim zwięźciem, że zatrudnienie w sektorze publicznym spadło o 10%. Wynikiem tego działania była rekordowa nadwyżka 4,6% PKB w 1999 r. w sektorze publicznym¹¹.

¹¹ M. Wojciechowski, *Ustrój nasz biurokratyczny*.

Podumowując chciałbym podkreślić, że sama administracja jest potrzebna. To jej namierny wzrost i naturalna zdolność mieszania się we wszystkie aspekty życia obywateli jest negatywnym zjawiskiem. Administracja, a konkretnie jej przedstawiciele, czyli urzędnicy, powinni pamiętać, że to nie społeczeństwo (petenci), a ona sama jest organem pomocniczym, powinna więc pomagać w rozwoju, a nie go hamować i ograniczać. Pewnym jest, że jej wzrost sprzyja temu drugiemu.

Na koniec chciałbym zacytować słowa Ronalda Reagana, byłego prezydenta USA, które wydają mi się najodpowiedniejsze do opisu organizmu administracji:

„Biurokracja ze wszystkich rzeczy ziemskich jest najbliższa życiu wiecznemu: raz ustanowiona, nigdy się nie kończy”.

Bibliografia:

1. J. I. M. Bocheński, *Sto zabobonów*, Kraków 1994.
2. K. Predecki, *Bezdroża biurokracji*, Zeszyty naukowe politechniki rzeszowskiej, Ekonomia i nauki humanistyczne , 2004.
3. M. Wojciechowski, *W ustroju biurokratycznym*, 2004.
4. W. Kieżun, *Polska biurokratów*, „Nowy Dziennik”, 2 maj 2000.
5. GUS, *Mały rocznik statystyczny*, (2000-2007).
6. CBOS, *O urzędach i urzędnikach w Polsce*, Warszawa, październik 2007.
7. www.wikipedia.pl
8. www.money.pl
9. www.racjonalista.pl
10. www.rzeczpospolita.pl